

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.394/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 12 januari 2004 door de Minister van Leefmilieu en Waterbeleid, Natuurbehoud, Openbare Netheid en Buitenlandse Handel van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende het Saneringsfonds voor stookolietanken die gebruikt worden voor het verwarmen van gebouwen", heeft op 27 januari 2004 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe te voorzien in een financieringsmechanisme voor maatregelen ter voorkoming en sanering van door lekkende stookolietanks verontreinigde bodems (artikel 2 van het ontwerp).

Daartoe bepaalt het ontwerp dat "de sector"⁽¹⁾ de nodige stappen doet voor het oprichten van een Fonds in de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk (artikel 4, § 1).

Het ontwerp bepaalt de opdrachten van het Fonds inzake de sanering van bodems die verontreinigd werden door lekkende stookolietanks en inzake het voorkomen van bodemverontreiniging door stookolietanks (artikelen 4 tot 8). Het Fonds zal inzonderheid moeten instaan voor de saneringskosten (artikel 4, § 2, 3°) en zal financiële steun toekennen voor de kosten van de definitieve buitengebruikstelling van lekkende tanks die nog geen verontreiniging hebben veroorzaakt (artikel 4, § 3, 1°). De bij het Fonds aangesloten ondernemingen dienen aan het Fonds een bijdrage te betalen per liter stookolie die in verbruik wordt gebracht. Het bedrag van die bijdrage wordt door het Fonds bepaald, rekening houdend met de vermoedelijke voorkomings- en saneringskosten en met een samen te stellen geldvoorraad (artikel 5, § 1).

Het ontwerp bepaalt voorts dat het Fonds wordt onderworpen aan een erkenningssysteem (artikel 9). Het voorziet ten slotte in de mogelijkheid om geschillen die in het kader van het ontworpen besluit zouden rijzen tussen de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de sector, voor te leggen aan een geschillencommissie (artikel 10).

⁽¹⁾ Naar luid van artikel 1 van het ontwerp moet onder "de sector" worden verstaan "de verschillende organisaties en ondernemingen vertegenwoordigd door de vzw Belgische Federatie van handelaars in brandstoffen ..., de vzw Belgische Petroleum Federatie ... (en) de Industrie van Minerale Olie van België ...".

RECHTSGROND

1. Blijkens de aanhef van het ontwerp wordt de rechtsgrond voor de ontworpen regeling gezocht in:

- de artikelen 6 en 70 en volgende van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen;
- artikel 3 van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging;
- artikel 2 van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van het grondwater.

2. De vermelde ordonnantie- en wetsebepalingen blijken evenwel, zoals hierna wordt uiteengezet, geen rechtsgrond te kunnen bieden voor de ontworpen regeling: die bepalingen hebben immers geen betrekking op bodemverontreiniging of -sanering en houden inzonderheid geen machtiging aan de regering in om terzake te voorzien in een financieringssysteem ten laste van de betrokken "sector".

2.1.1. Artikel 6, § 1, van de voornoemde ordonnantie van 5 juni 1997 draagt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering op om elke bepaling vast te stellen die van toepassing is op elke inrichting of categorie van inrichtingen, om de bescherming van het leefmilieu, de gezondheid of de veiligheid te waarborgen. Hiertoe kan zij een categorie van bepaalde inrichtingen of bepaalde aspecten van een categorie van inrichtingen verbieden (artikel 6, § 1, tweede lid, 1°) en alle reglementeringen of algemene voorwaarden vaststellen betreffende de uitbating van inrichtingen (artikel 6, § 1, tweede lid, 2°).

Aangezien het ontworpen besluit geen exploitatievoorwaarden bepaalt inzake hinderlijke inrichtingen, valt niet in te zien hoe het rechtsgrond zou kunnen vinden in de aangehaalde bepalingen van artikel 6.

2.1.2. Naar luid van artikel 70 van de voornoemde ordonnantie van 5 juni 1997 wijst de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de natuurlijke personen of rechtspersonen

aan die wegens hun activiteit aan voorafgaande erkenning zijn onderworpen. Zij kan de bijzondere regels eigen aan elke erkenningscategorie vastleggen.

Artikel 9 van het ontwerp bepaalt weliswaar dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering het Fonds onderwerpt aan een erkenningssysteem, maar het voornoemde artikel 70 zou slechts rechtsgrond kunnen bieden voor dat onderdeel van het ontwerp indien het op te richten Fonds onder de toepassing zou vallen van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen, wat blijkbaar niet het geval is.

2.2. Artikel 3, § 1, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging draagt de Koning (lees: de gewestregering) op om de algemene reglementen vast te stellen inzake de openbare riolen en de lozing van afvalwater in de wateren bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de wet.

Naar luid van artikel 3, § 2, kan de Koning (lees: de gewestregering) de vervaardiging en het gebruik reglementeren van producten die, indien zij na aanwending terechtkomen in de rioolwaters of in de oppervlaktewateren, hetzij de oppervlaktewateren kunnen verontreinigen of hun zelfreiniging belemmeren, hetzij de werking kunnen schaden van de installaties voor zuivering van afvalwater geëxploiteerd door de waterzuiveringsmaatschappijen ingesteld bij de wet.

Het ontworpen besluit heeft geen betrekking op de verontreiniging van de oppervlaktewateren, noch inzonderheid op openbare riolen, op lozing van afvalwater of op producten die na aanwending ervan in de riolen of in de oppervlaktewateren kunnen terechtkomen. Het voornoemde artikel 3 biedt derhalve geen rechtsgrond voor de ontworpen regeling.

2.3. Artikel 2 van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van het grondwater, machtigt de Koning (lees: de gewestregering) om, in het belang van de volksgezondheid, maatregelen te nemen om het grondwater te beschermen met het oog op het eventuele gebruik ervan voor voedings- en huishoudelijke doeleinden. Daartoe kan hij met name, in de waterwingebieden en de zones voor de bescherming van het grondwater, het vervoeren, opslaan, deponeren, afvoeren, bedelven, uitstorten, lozen en uitstrooien van stoffen die het grondwater kunnen doen bederven, verbieden, reglementeren of aan een vergunning onderwerpen (artikel 2, tweede lid, 2., a). Buiten

.../...

de waterwingebieden en de beschermingszones, kan de Koning (lees: de gewestregering) verbieden, reglementeren of aan vergunning onderwerpen, het op of in de grond lozen of rechtstreeks of onrechtstreeks deponeren van stoffen waarvan hij verklaart dat zij het grondwater kunnen doen bederven (artikel 2, tweede lid, 3.).

Ook hier moet worden vastgesteld dat het ontworpen besluit niet (althans niet rechtstreeks) de bescherming van het grondwater beoogt en in ieder geval geen regeling bevat waarbij "het op of in de grond lozen of rechtstreeks of onrechtstreeks deponeren van stoffen" wordt verboden, gereglementeerd of aan vergunning onderworpen. Het voornoemde artikel 2 biedt derhalve evenmin rechtsgrond voor de ontworpen regeling.

3. De conclusie uit wat voorafgaat is dat het ontworpen besluit, bij ontstentenis van de vereiste rechtsgrond, geen doorgang kan vinden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 36.394/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement et de la Politique de l'eau, de la Conservation de la nature, de la Propreté publique et du Commerce extérieur de la Région de Bruxelles-Capitale, le 12 janvier 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif au Fonds d'assainissement concernant les réservoirs à mazout utilisés pour le chauffage des bâtiments", a donné le 27 janvier 2004 l'avis suivant:

PORTÉE DU PROJET

Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, soumis pour avis, vise à prévoir un mécanisme de financement pour les mesures de prévention et d'assainissement de sols pollués par des fuites de réservoirs à mazout (article 2 du projet).

Le projet dispose à cet effet que "le secteur" ⁽¹⁾ prend l'initiative de créer un Fonds sous la forme d'une association sans but lucratif (article 4, § 1^{er}).

Le projet fixe les missions du Fonds en matière d'assainissement de sols pollués par des fuites de réservoirs à mazout et en matière de prévention de toute pollution du sol par des réservoirs (articles 4 à 8). Le Fonds devra plus particulièrement supporter les coûts d'assainissement (article 4, § 2, 3^o) et accordera une intervention financière dans les frais de mise hors service définitive des réservoirs non étanches qui n'ont pas encore provoqué de pollution (article 4, § 3, 1^o). Les entreprises affiliées au Fonds sont tenues de verser à celui-ci une cotisation par litre sur le gasoil mis en consommation. Le montant de cette cotisation est déterminé par le Fonds en tenant compte des coûts présumés de la prévention et de l'assainissement et d'une réserve à constituer (article 5, § 1^{er}).

Le projet prévoit, en outre, que le Fonds est soumis à agrément (article 9). Il prévoit enfin la possibilité de soumettre à une commission de litiges les litiges qui, dans le cadre de l'arrêté en projet, surgiraient entre le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le secteur (article 10).

⁽¹⁾ Selon l'article 1^{er} du projet, il faut entendre par "le secteur" "les différents organismes et entreprises représentées par l'a.s.b.l. Fédération belge des négociants en combustibles et carburants ..., l'a.s.b.l. Union Pétrolière Belge ... (et) l'Industrie des Huiles Minérales de Belgique ...".

FONDEMENT JURIDIQUE

1. Selon le préambule du projet, le régime en projet puise son fondement juridique dans:

- les articles 6 et 70 et suivants de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement;
- l'article 3 de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution;
- l'article 2 de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux souterraines.

2. Toutefois, ainsi qu'il est exposé ci-après, les dispositions de loi et d'ordonnance visées ne peuvent, de toute évidence, procurer de fondement juridique au régime en projet: ces dispositions ne visent pas, en effet, la pollution ou l'assainissement du sol et notamment n'accordent pas de délégation au gouvernement pour prévoir en la matière un système de financement à charge du "secteur" concerné.

2.1.1. L'article 6, § 1^{er}, de l'ordonnance précitée du 5 juin 1997 charge le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale d'arrêter toute disposition applicable à l'ensemble des installations ou à des catégories d'installations, en vue d'assurer la protection de l'environnement, de la santé ou de la sécurité. À cette fin, il peut interdire une catégorie d'installations déterminées ou des aspects déterminés d'une catégorie d'installations (article 6, § 1^{er}, alinéa 2, 1°) et arrêter toute prescription ou condition générale d'exploitation d'installations (article 6, § 1^{er}, alinéa 2, 2°).

Dès lors que l'arrêté en projet ne prévoit pas de conditions d'exploitation en matière d'établissements incommodes, on n'aperçoit pas comment il pourrait trouver son fondement juridique dans les dispositions visées de l'article 6.

2.1.2. Selon l'article 70 de l'ordonnance précitée du 5 juin 1997, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale désigne les personnes physiques ou morales qui sont soumises à l'agrément préalable en raison de leur activité. Il peut déterminer des modalités particulières propres à chaque catégorie d'agrément.

.../...

Certes, l'article 9 du projet prévoit que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumet le Fonds à agrément, mais l'article 70 précité ne pourrait procurer de fondement juridique à cette partie du projet que si le Fonds à créer entre dans le champ d'application de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, ce qui n'est manifestement pas le cas.

2.2. L'article 3, § 1^{er}, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution charge le Roi (lire: le gouvernement régional) d'établir les règlements généraux relatifs aux égouts publics et aux déversements d'eaux usées dans les eaux visées à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi.

En vertu de l'article 3, § 2, le Roi (lire: le gouvernement régional) peut réglementer la fabrication et l'utilisation de produits qui, s'ils aboutissent après usage dans les eaux d'égouts ou dans les eaux de surface, sont susceptibles soit de polluer les eaux de surface ou d'y entraver les phénomènes d'auto-épuration, soit de nuire au fonctionnement des installations d'épuration d'eaux usées exploitées par les sociétés d'épuration des eaux créées par la loi.

L'arrêté en projet ne concerne pas la pollution des eaux de surface, ni plus particulièrement les égouts publics, le déversement d'eaux usées ou les produits qui peuvent aboutir, après usage, dans les égouts ou dans les eaux de surface. L'article 3 précité ne procure donc pas de fondement juridique au texte en projet.

2.3. L'article 2 de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux souterraines charge le Roi (lire: le gouvernement régional), dans l'intérêt de la santé publique, de prendre des mesures destinées à protéger les eaux souterraines en vue de leur utilisation éventuelle à des fins alimentaire et domestique. Dans ce but, il peut notamment, dans les zones de captage et des zones de protection des eaux souterraines, interdire, réglementer ou soumettre à autorisation, le transport, l'entreposage, le dépôt, l'évacuation, l'enfouissement, le rejet, le déversement et l'épandage de matières susceptibles d'altérer les eaux souterraines (article 2, alinéa 2, 2., a). En dehors des zones de captage et des zones de protection, le Roi (lire: le gouvernement régional) peut interdire, réglementer ou soumettre à autorisation, le déversement ou le dépôt direct ou indirect sur le sol et dans

.../...

le sol de matières qu'il déclare susceptibles d'altérer les eaux souterraines (article 2, alinéa 2, 3.).

Sur ce point également, il y a lieu de constater que l'arrêté en projet n'a pas pour objet (du moins directement) la protection des eaux souterraines et, en tout cas, ne contient pas de règles interdisant, réglementant ou soumettant à autorisation "le déversement ou le dépôt direct ou indirect sur le sol et dans le sol de matières". Dès lors, l'article 2 précité ne fournit pas non plus de fondement juridique au régime en projet.

3. Il résulte de ce qui précède que faute du fondement juridique requis, l'arrêté en projet ne peut être concrétisé.

La chambre était composée de

Messieurs	W. DEROOVER,	premier président,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER